Canadian Institute for International Peace and Security

OCTOBER 1988*

Factsheet 4

PEACEKEEPING

What is Peacekeeping?

The purpose of peacekeeping is to help end armed conflict and to maintain peace between disputing countries or communities through nonviolent means. This is accomplished using military personnel or, in some cases, civilian police acting as neutral monitors. These personnel are chosen from the international community. Most peacekeeping operations are sponsored by a large international organization like the United Nations. Peacekeeping can help the process toward a peaceful settlement by holding back the fighting so that negotiations for a more lasting agreement can occur. Peacekeeping operations are therefore one step in returning a conflict situation to normal.

Principles Necessary for a Peacekeeping Operation

Peacekeeping forces are usually made up of soldiers from small- and middle-power nations. For a peacekeeping operation to be effective, certain principles must be followed. First, peacekeeping personnel should use only nonviolent means to obtain their goals. Peace is kept by the presence of personnel, not by fighting. Force is used only in self-defence.

A second principle that must be upheld is neutrality. The peacekeeping personnel, and the nations from which they come, must not appear to favour one side of the conflict over the other. Thirdly, the peacekeeping operation itself must be accepted by all parties involved in the conflict. Peacekeeping will not work if it is forced on a situation. This point leads to a fourth principle, that of cooperation. For peacekeeping to be effective, everyone involved must be cooperative and sincere in an attempt to establish peace.

Before peacekeeping is initiated, however, a mandate must be written. A mandate is a legal basis for action. It gives authority to an organization to set up and maintain a peacekeeping operation. A successful peacekeeping operation requires a mandate which is precise and clearly outlines achievable objectives.

Functions of Peacekeeping Operations

Every conflict or war is unique. For this reason peacekeeping operations must be flexible and able to perform different functions. The International Peace Academy (IPA) has divided the functions of UN peacekeeping operations into several categories. A peacekeeping operation may perform one or a combination of these functions.

a. Internal Pacification: the reduction of tension and reestablishment of military and social stability within a nation so that a negotiated settlement might be reached more easily.

b. Buffer Force: the separation of disputing military forces so that a ceasefire can be negotiated.

c. Border Patrol: the supervision of a ceasefire by patrolling and reporting any violations by either side of the conflict.

d. Observation: the observation and reporting of any incident which might lead to the outbreak of more fighting.

An operation sometimes associated with peacekeeping is an enforcement action. An enforcement action is the use of force by international troops to restore the peace. Many authorities question whether the use of force fits the guidelines of a "peacekeeping" operation.

Early Peacekeeping Operations

The United Nations was founded in 1945 to help establish and maintain peace. Although peacekeeping was not mentioned in the original United Nations Charter, it soon became an important role of the UN. The first peacekeeping operation by the United Nations, the United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO), was set up in 1948 to make observations and to oversee a truce agreement made after the Israeli-Arab war of 1948. This operation continues today. A second observation operation was established in 1949 in India and Pakistan.

In 1956 a larger peacekeeping operation was initiated by the UN. This operation was the UN Emergency Force (UNEF), and was set up to supervise a ceasefire in the Middle East. On 26 July 1956 Egypt nationalized the Suez Canal. This move by Egypt angered the British and the French, who were the principal shareholders of the Suez Canal Company. On 29 October Israel, Britain and France attacked Egypt.

To resolve the Suez Crisis, Lester B. Pearson, then Canada's Secretary of State for External Affairs, suggested to the UN General Assembly that a peacekeeping operation be set up to super-

90-01976/

vise a ceasefire and withdrawal of foreign troops. Ten nations contributed 6,000 personnel to UNEF. This peacekeeping operation helped keep peace in the Sinai desert, which lies between Israel and Egypt, for ten years. It also set a pattern for future peacekeeping operations.

Peacekeeping has been attempted by some regional organizations as well, but with limited success. The main problem is that these organizations do not have the money, equipment or troops necessary to launch a large peacekeeping operation. This is a problem that even the United Nations has difficulty with. The nations of the UN have had trouble agreeing on who should pay for peacekeeping operations ever since the first operation was launched. At times, some countries have refused to pay for certain operations. Recent estimates have put the annual cost of UN peacekeeping efforts at $800 million.

Canada's Involvement in Peacekeeping Operations

Canada has been involved in peacekeeping operations since their beginning. In fact, Canada has become one of the most important peacekeeping nations in the world today. It has participated, to some degree, in all 16* of the UN peacekeeping operations to date, up to and including the current operation in Iran-Iraq. Canada has also committed itself to the UN peacekeeping force which will monitor Namibia's transition to independence from South Africa. In addition, Canada's name has been put forward as a part of a proposed UN peacekeeping operation in Central America. Canada has been involved in some of the regional attempts at peacekeeping as well. All told, approximately 80,000 Canadians have served in UN and non-UN peacekeeping operations. The current cost of Canada's peacekeeping commitments is estimated to be at least $62 million. Almost all of this cost will be paid by Canada directly and not by the UN. Canada is respected internationally as an expert in the field of peacekeeping.

* UN operations in Korea, 1950-53, and the subsequent United Nations Command Military Armistice Commission (UNCMAC), 1954 to present, fall outside the current definition of peacekeeping.

Pros and Cons of Peacekeeping

There are different views of how successful peacekeeping operations actually are. Some people think that peacekeeping operations are too costly, and not very successful. They cite examples such as the United Nations Force in Cyprus (UNFICYP) as evidence. This operation has been in effect for over 25 years, and although war has not broken out, tensions have not diminished and the crisis has not been resolved. Some argue that the presence of UNFICYP in Cyprus has made it easier for the two disputing communities to avoid settling the conflict.

Others, however, argue that peacekeeping operations are an essential first step in the resolution of such conflicts. They say that peacekeeping was never intended to resolve a conflict, only to hold off the fighting in order for negotiations to take place. The costs of peacekeeping are also considerably lower in human and financial terms than those of the conflicts which they help to prevent.

Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding

Peacekeeping is only one aspect of a peace process, that of using military personnel to monitor and supervise a ceasefire. Two other aspects of the peace process have been described as peacemaking and peacebuilding. Peacemaking involves negotiation and mediation between the disputing parties, in hopes that they will come to an agreement. Peacebuilding is essentially a political process, and is the most difficult of the three. It involves changing the conditions and attitudes which may have led to the conflict in the first place. This is accomplished through economic and social development, reconstruction of war-torn areas and other such methods.

FURTHER READING

Department of National Defence, *Facts about Peacekeeping: Canadian Forces Contribution to World Peace*, DPI 13, Director General Information, Ottawa, August 1988.

Fred Gaffen, *In the Eye of the Storm: A History of Canadian Peacekeeping*, Deneau & Wayne, Toronto, 1987.

International Peace Academy, *Peacekeepers Handbook*, Pergamon Press, New York, 1984.

United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*, Department of Public Information, New York, 1985.

Henry Wiseman (ed.), *Peacekeeping: Appraisals & Proposals*, Pergamon Press (published for the International Peace Academy), New York, 1983.

Henry Wiseman, *Peacekeeping and the Management of International Conflict*, Background Paper no. 15, CIIPS, Ottawa, September 1987.

* *Updated and reprinted March 1989*

The factsheet series in intended to provide short synopses of current issues in arms control, disarmament, defence and conflict resolution, and to outline the historical context for contemporary events. The series is designed primarily for senior secondary students and teachers. Material may be reproduced provided CIIPS is cited as the source. For more copies of this factsheet or a list of other titles in the series, write to:

Canadian Institute for
International Peace
and Security
360 Albert, Suite 900
Ottawa, Ontario
K1R 7X7

Publié également en français.
ISBN-0-662-16948-4

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

Fiche d'information

OCTOBRE 1988*

4

LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

En quoi consistent les opérations de maintien de la paix?

L'objectif des opérations de maintien de la paix est de favoriser l'arrêt des hostilités et de protéger la paix entre pays ou collectivités en conflit, au moyen d'interventions non-violentes. Pour ce faire, des forces multinationales, des contingents militaires ou des unités de la police civile, selon le cas, jouent le rôle de surveillants impartiaux. Organisées pour la plupart par de grands organismes internationaux comme les Nations-Unies, les opérations de maintien de la paix peuvent activer le processus de règlement pacifique des différends en faisant cesser les combats pour permettre que des négociations s'engagent en vue de la conclusion d'un accord plus durable. Les opérations de maintien de la paix constituent donc une étape dans la transition entre le conflit et la normalité.

Conditions nécessaires au succès des opérations de maintien de la paix

Les forces de maintien de la paix sont généralement composées de soldats fournis par des puissances petites ou moyennes. Pour assurer l'efficacité des opérations, il faut que certaines conditions soient remplies: tout d'abord, les contingents ne doivent pas avoir recours à la force, car c'est leur présence même, non pas la coercition, qui protège la paix; c'est pourquoi ils n'emploient la force que s'ils sont attaqués.

La deuxième condition essentielle au succès de ces opérations est l'impartialité. Ni les forces de maintien de la paix, ni les nations qu'elles représentent ne peuvent donner l'impression qu'elles appuient l'un ou l'autres des belligérants.

En troisième lieu, toutes les parties au conflit doivent consentir à la mise sur pied des opérations de maintien de la paix, sans quoi ces dernières ne produiraient aucun effet. Cette condition en entraîne une quatrième, la coopération: il faut que tous les intervenants s'entraident et fassent preuve de sincérité dans leurs efforts pour restaurer la paix.

Toutefois, avant le début d'un opération, un mandat doit être rédigé; il s'agit d'un document légal d'intervention qui confère à une organisation le pouvoir de mettre sur pied et de mener une opération de maintien de la paix. Un mandat précis, définissant clairement des objectifs réalisables, est essentiel au succès d'une mission de ce genre.

Les rôles des forces de maintien de la paix

Chaque conflit, chaque guerre est unique en son genre; c'est pourquoi les forces de maintien de la paix doivent être souples et capables de remplir des rôles divers. L'*International Peace Academy* (IPA) a séparé les tâches des forces onusiennes de maintien de la paix en plusieurs catégories; ainsi, elles peuvent remplir une ou plusieurs des fonctions suivantes:

- Pacification intérieure: réduction des tensions et restauration de la stabilité militaire et sociale d'un pays, de façon à favoriser la conclusion d'un accord négocié.
- Force-tampon: arrêt des hostilités entre les belligérants pour faciliter la négociation d'un cessez-le-feu.
- Patrouille des frontières: surveillance d'un cessez-le-feu, en effectuant des patrouilles et en signalant toute violation commise de part et d'autre.
- Observation: surveillance attentive et présentation d'un rapport sur tout incident susceptible de déclencher d'autres combats.

Une opération de maintien de la paix suppose parfois le recours à l'action coercitive, c'est-à-dire à l'emploi de la force par des troupes internationales pour rétablir la paix. De nombreux spécialistes se demandent cependant si la coercition correspond bien à l'esprit des opérations de «maintien de la paix».

Les premières opérations de maintien de la paix

L'Organisation des Nations-Unies a été fondée en 1945 pour favoriser le rétablissement et le maintien de la paix. Bien que les opérations de maintien de la paix ne soient pas mentionnées dans le texte original de la Charte de l'ONU, elles sont bientôt devenues un rôle important de celle-ci. La première opération du genre a donné lieu à la mise sur pied en 1948 de l'Organisme des Nations-Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST); il incombait à ce dernier d'observer et de surveiller l'accord de trêve conclu après le conflit israélo-arabe de la même année; cette opération se poursuit toujours. Une deuxième mission d'observation a été créée en 1949 en Inde et au Pakistan.

En 1956, l'ONU a mis sur pied une grande opération de maintien de la paix; la Force d'urgence des Nations-Unies (FUNU) a alors été chargée de surveiller un cessez-le-feu au Moyen-Orient. La nationalisation du canal de Suez par l'Égypte, le 26 juillet 1956, a provoqué la colère des deux princi-

paux actionnaires de la *Suez Canal Company*, soit l'Angleterre et la France. Le 29 octobre, Israël se joignit à ces deux pays pour attaquer l'Égypte.

Pour mettre un terme à cette crise, M. Lester B. Pearson, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, a proposé à l'Assemblée générale de l'ONU d'organiser une opération de maintien de la paix afin de faire respecter un cessez-le-feu et superviser le retrait des troupes étrangères. Dix pays ont fourni 6 000 soldats à la FUNU, laquelle a contribué pendant dix ans à maintenir la paix dans le désert du Sinaï, situé entre Israël et l'Égypte; elle a par ailleurs servi de modèle pour les opérations qui ont suivi.

Des organisations régionales ont elles aussi tenté de mener des opérations de maintien de la paix, mais elles n'ont pas les fonds, l'équipement et les troupes nécessaires à la mise sur pied d'une mission d'envergure, ce qui limite leurs chances de succès. D'ailleurs, l'ONU éprouve les mêmes difficultés: dès la toute première opération, les États membres ont eu peine à s'entendre sur la méthode de financement à employer, et certains pays ont parfois refusé de payer leur part. En 1988, le coût annuel des opérations de maintien de la paix mises sur pied par l'ONU atteignait environ 250 millions de dollars. On s'attend à ce que ce chiffre augmente quant l'Organisation entreprendra de nouvelles opérations de maintien de la paix, telles que celle qui a commencé en Iran et Iraq. On a estimé que, dans ce dernier cas, il en coûtera 76 millions au cours des six premiers mois.

La participation canadienne aux opérations de maintien de la paix

Le Canada a pris part aux opérations de maintien de la paix dès le début, et il est devenu l'un des chefs de file à cet égard dans le monde; il a participé d'une façon ou d'une autre aux seize* opérations de l'ONU organisées jusqu'à présent, y compris la mission en cours en Iran et en Iraq. Le Canada s'est également engagé à fournir des éléments à la force de maintien de l'ONU qui surveillera la situation en Namibie, pendant que celle-ci accédera progressivement à l'indépendance par rapport à l'Afrique du Sud. En outre, le nom du Canada a été mentionné en vue d'une participation possible à une opération de maintien de la paix que les Nations-Unies organiseraient en Amérique centrale. Il a aussi joué un rôle dans les tentatives régionales de maintien de la paix. En tout, environ 80 000 Canadiens ont pris part aux opérations mises en oeuvre par les Nations-Unies ou par d'autres organisations. On estime à 62 millions de dollars le coût actuel des efforts déployés par notre pays pour le maintien de la paix; presque la totalité de cette some sera déboursée directement par le Canada, et non par l'ONU. Devenu expert en la matière, notre pays a mérité le respect du monde entier.

Les opérations de maintien de la paix : le pour et le contre?

Les points de vue diffèrent quant au succès que connaissent les opérations de maintien de la paix. Certains sont d'avis qu'elles sont trop coûteuses au vu des résultats obtenus et ils citent comme exemple la Force des Nations-Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP), qui est en poste depuis plus de vingt-cinq ans. Même si la guerre n'y a pas éclaté, les tensions n'en demeurent pas moins grandes, et la crise persiste. Certains prétendent même que la présence de l'UNFICYP a contribué à diminuer la volonté des deux collectivités d'en arriver à un règlement définitif.

D'autres, par contre affirment que les opérations de maintien de la paix représentent une première étape essentielle dans le processus de règlement des conflits. Le but de telles missions, disent-ils, n'a jamais été de régler les litiges, mais seulement de faire cesser les hositilités afin de favoriser les négociations. En outre, compte tenu des vies humaines qu'elles peuvent épargner, les opérations de maintien de la paix coûtent considérablement moins cher que les guerres qu'elles aident à prévenir.

Le maintien de la paix, l'établissement de la paix, la reconstruction de la paix

Le maintien de la paix, c'est-à-dire le déploiement des forces militaires pour surveiller et faire respecter un cessez-le-feu, n'est qu'une facette du processus de paix. On en distingue deux autres: l'établissement et la reconstruction de la paix. L'établissement de la paix comprend la négociation et la médiation entre les belligérants, dans l'espoir qu'ils concluent un accord. Quant à la reconstruction de la paix, c'est un processus essentiellement politique, et c'est aussi l'étape la plus difficile des trois. Elle consiste à changer les conditions et les attitudes qui peuvent avoir provoqué le conflit à l'origine. Pour ce faire, on a recours au développement économique et social, à la reconstruction des régions dévastées par la guerre, et à d'autres méthodes du même genre.

OUVRAGES DE RÉFÉRENCE

Gaffen, Fred, *In the Eye of the Storm: A History of Canadian Peacekeeping*, Toronto, Deneau & Wayne, 1987.

International Peace Academy, *Peacekeeper's Handbook*, New York, Pergamon Press, 1984.

Ministère de la Défense nationale. Fiche technique n° 14: La contribution du Canada au maintien de la paix en bref. Direction générale de l'information, Ottawa, août 1988.

Nations-Unies, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*, New York, Service d'information publique, 1985.

Wiseman, Henry (sous la dir. de), *Peacekeeping: Appraisals & Proposals*, New York, Pergamon Press (publié pour l'International Peace Academy), 1983.

Wiseman, Henry, «Le maintien de la paix et la gestion des conflits internationaux», *Exposé n°* 15 de l'ICPSI, Ottawa, septembre 1987.

* *Mise à jour et réimpression en mars 1989.*

* Les opérations de l'ONU en Corée, qui ont eu lieu entre 1950 et 1953 et la mise sur pied ultérieure de la Commission de l'armistice militaire du Commandement des Nations-Unies (CAMCNU) ne sont pas visées par la définition que nous donnons ici du maintien de la paix.

Les fiches d'information ont pour objet de présenter un précis sur les questions d'actualité intéressant la limitation des armement, le désarmement, la défense et la solution des conflits, ou encore de présenter le contexte historique d'événements contemporains. Les fiches d'information sont principalement destinées aux étudiant(e)s et au personnel enseignant des dernières années du cours secondaire. Il est permis de reproduire les fiches d'information pourvu que l'ICPSI soit cité comme en étant la source. Pour obtenir d'autres exemplaires des fiches ou une liste des sujets traités dans la série, prière d'écrire à:

Institut canadien pour la
paix et la sécurité
internationales
360, rue Albert, bureau 900
Ottawa (Ontario)
K1R 7X7

Also available in English
ISBN 0-662-95437-8